

## Regiert uns die „fünfte Gewalt“?

Über die Einfluss-Architektur von Staat und Wirtschaft in der Gesellschaft des 21. Jahrhunderts

von Siegmard Mosdorf

**Der Staat kann viele gravierende Probleme der Gesellschaft nicht mehr lösen – er verliert an Bedeutung. In dieses Machtvakuum stößt immer stärker die Wirtschaft – ihre gesellschaftlichen Aufgaben wachsen. Ist das positiv? Oder eher schädlich? In jedem Fall muss die neue Lage analysiert und verstanden werden, denn ein solcher Prozess bedarf der Steuerung.**

Der Staat hat in hochentwickelten Gesellschaften westlicher Provenienz an natürlicher Autorität und an Bedeutung verloren. Es stellt sich nicht nur die Frage, woran das liegt, sondern auch, ob die Lücke, die der Staat hinterlässt, gefüllt wird – und wenn ja, von wem und wie.

Meine Hypothese lautet: Die Wirtschaft hat in den letzten 200 Jahren im Vergleich zum Staat an Einfluss auf die Gesellschaft gewonnen. Mit dieser Entwicklung ist ein stärkerer Legitimationsdruck auf den neuen „Corporate Citizen“ verbunden. Das heißt, die Wirtschaft wird heute stärker denn je von der Öffentlichkeit beurteilt und bedarf für ihre Entscheidungen gesellschaftlicher Legitimation. Was früher oft hinter verschlossenen Türen entschieden wurde, unterliegt heute ethischen Normen. Die Wirtschaft ist so sehr zu einem „lebenden Organismus“ der Gesellschaft geworden, dass auch sie der Bewertung der demokratischen Öffentlichkeit unterworfen wird.

Ist es vorstellbar, dass die „fünfte Gewalt“ zu Beginn des 21. Jahrhunderts so dominant wird, wie es der Staat einmal war? Stehen wir vor einer Total-Ökonomisierung der Gesellschaft? Wird die Einfluss-Architektur auf den Kopf gestellt? Was wird aus dem Staat? Wird die Gesellschaft im Jahr 2020 von der Wirtschaft gesteuert werden? Und wenn das so ist,

wie entsteht gesellschaftliche Legitimation und wer setzt sie durch?

Historisch betrachtet setzte sich die absolute Monarchie und damit der absolute Staat nach den gesellschaftlichen Erschütterungen und Unsicherheiten der Religionskriege durch. In dieser Zeit dominierte der Staat Wirtschaft, Gesellschaft und Nation. Damals wurden zentralistische Institutionen wie das Berufsbeamtentum und das Offizierskorps geschaffen. Einflussreich waren am Hofe das Militär und die hohen Beamten. Die Wirtschaft in ihrer damals noch lokalen, kleinen und atomistischen Form war gesellschaftspolitisch einflusslos.

Angetrieben durch die in England Ende des 18. Jahrhunderts beginnende industrielle Revolution, die Kontinentaleuropa zu Beginn des 19. Jahrhunderts erreichte, verschoben sich die Einflussstrukturen in den Gesellschaften. Landwirtschaft, Handwerk und Beamtenschaft verloren, die Industrie und ihre Institutionen gewannen an Einfluss. Damit ging eine körperschaftliche Interessenvertretung im „Ständestaat“ einher. In dieser Zeit der industriellen Aufbrüche veränderte sich die Gesellschaft in ihren Grundstrukturen. Die in die aufstrebenden Städte ziehende Landarbeiterschaft etwa fühlte sich enturzelt und suchte nach neuen Verankerungen. Die sich herausbildenden Großunternehmen reagierten auf



**SIEGMAR MOSDORF**, geb. 1952, war von 1990 bis 2002 SPD-Bundestagsabgeordneter, von 1998 bis 2002 Parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und ist seit 2002 Partner und Vorstand der CNC AG.

Für die höchste Arbeitslosigkeit in der Geschichte der Bundesrepublik wird die Politik mehr oder weniger allein verantwortlich gemacht.

diese Bedürfnisse mit betrieblichen Sozialstrukturen vom Sportverein bis zu Betriebssozialsystemen. Auch die langsam entstehenden Arbeiterbildungsvereine und später die Gewerkschaften waren eine Plattform. In dieser Zeit verlor der autoritär-pateralistische Staat enorm an Einfluss, und man sprach zu Recht vom so genannten Nachwächterstaat. Die später geschaffenen sozialstaatlichen Institutionen sollten die Industriearbeiterschaft durch die Absicherung gegen Lebensrisiken wieder „gesellschaftlich einbinden“.

Nach den zwei Weltkriegen wurde in Deutschland die Demokratie neu begründet und das zerstörte Land wieder aufgebaut. Es entstand die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt. Viele alte Traditionshäuser entwickelten sich in der Nachkriegszeit zu multinationalen Weltkonzernen. Das Wirtschaftswunder drückte sich vor allem in Wachstumszahlen und in der Wohlstandssteigerung aus; die deutschen Wirtschaftsminister Ludwig Erhard, Karl Schiller und Helmut Schmidt wurden zu Symbolfiguren der „Deutschland AG“. Unternehmen und ihre Chefs spielten in der Öffentlichkeit keine große Rolle.

Zugleich entstand ein neuer Typus von Rechts- und Sozialstaat. Dieses Modell wird oft als Rheinischer Kapitalismus bezeichnet, weil er sich vom angelsächsischen Modell durch die Staatsquote, den Sozialstaat, das Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft und die Mitbestimmung unterscheidet. Was in der angelsächsischen Welt als Marktwirtschaft bezeichnet wird, erhält in Deutschland das Adjektiv „soziale“ Marktwirtschaft.

Dieses Modell wurde nach der Auflösung des Ost-West-Systemgegensatzes und dem Fall der Mauer ziemlich unkritisch auf die neuen Bundesländer übertragen. Unter diesen Rah-

menbedingungen entstand eine Einfluss-Mixtur, in deren Folge auch Verantwortlichkeiten verschwammen.

So wird heute für die höchste Arbeitslosigkeit in der Geschichte der Bundesrepublik von fast fünf Millionen Menschen in der öffentlichen Wahrnehmung die Politik mehr oder weniger allein verantwortlich gemacht. Und sie hat sich auch selbst mit diesem Problem monokausal identifiziert. Tatsächlich aber hat die Globalisierung die Wettbewerbsarena der Weltwirtschaft so fundamental verändert, dass klassische Vorteilsstrukturen in den so genannten G-6-Staaten nicht mehr existieren. Außerdem haben Technologieschübe die Wettbewerbsbedingungen der Schwellenländer erheblich verbessert, so dass heute fast jedes Produkt an fast jedem Ort der Welt mit der gleichen Qualität hergestellt werden kann.

Darüber hinaus hat die Auflösung des Ost-West-Gegensatzes ganze Zentralverwaltungswirtschaften in Marktwirtschaften überführt. Diese Volkswirtschaften werden mit ihren komparativen Kostenvorteilen jetzt durch den Erweiterungsprozess in die EU integriert.

### Veränderungsprozesse

Spätestens zu Beginn des 21. Jahrhunderts zeichnen sich zwei grundlegende Veränderungsprozesse in hoch entwickelten Gesellschaften (vor allem europäischen Typs) ab: Die Herrschaft des Staates über die Gesellschaft wird mehr und mehr in Zweifel gezogen. Das gilt insbesondere für relative Wohlstandsgesellschaften. Gleichzeitig werden Unternehmen immer mehr in die gesellschaftliche Verantwortung einbezogen; die Wirtschaft entfaltet ihre Wirkung also über ihre Märkte hinaus.

Der erste Schritt – der Rückgang des staatlichen Einflusses – hat mit

der Überlastung des Staates zu tun. Das gilt für den Sozialstaat in der Finanzierung, für den Rechtsstaat in der Regulierung, für den Ordnungsstaat in der Autorität des Gewaltmonopols und für den Leistungsstaat in seiner Effizienz. Diese Überforderungen erzwingen geradezu eine neue Diskussion über die Rolle des Staates im 21. Jahrhundert.

International ist diese Debatte längst eröffnet, wobei hier von unterschiedlichen Entwicklungsstadien der Länder ausgegangen werden muss. In Deutschland bildet sich unter dem Eindruck der Staatsverschuldung, der Überlastung der Sozialsysteme und der „Politikverflechtungsfalle“ (Fritz Scharpf) eine – wenn auch noch rudimentäre – Grundübereinstimmung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips heraus: so viel Markt wie möglich, so wenig Staat wie nötig – Eigenvorsorge geht immer vor kollektiven Regelungen – mehr Autonomie, weniger Zentralismus – je kleiner die Einheit, desto mehr Kompetenzen. Die erheblichen „Steuerungsprobleme des Staates“ sind vor allem auch auf einen Neokorporatismus, der sich aus dem „Verbundföderalismus“ und dem „Beteiligungsföderalismus“ speist, zurückzuführen.

In der jetzt entstandenen Reformdebatte in Deutschland zu den Themen Agenda 2010, Föderalismus, Privatisierung, Deregulierung, Steuern, E-Government u.a. wird man auch die Rolle des Staates neu definieren müssen. Dabei kann es nicht um eine Rückwärtsentwicklung zum Nachwächterstaat gehen. Im Zentrum der Betrachtung steht vielmehr der zukünftige gesellschaftliche Radius des Staates. Vieles, was er für die Gesellschaft erledigt, können andere effizienter tun. In anderen Bereichen werden die gewünschten Ergebnisse nur durch eine Zusammenarbeit von Staat und Wirtschaft erreicht. Dabei hat die

Zusammenarbeit der beiden Bereiche im deutschen Modell seit der „Konzertierten Aktion“ in den sechziger und siebziger Jahren an Bedeutung gewonnen. Seitdem sind die Sektoren Staat und Wirtschaft in ihrem Wirkungsradius nicht nur näher zusammengerückt, es haben sich auch immer größere Schnittmengen ergeben.

Das gilt unter anderem für die Bildung, für die Sozial- und auch für die Umweltpolitik. Die Wirtschaftspolitik kann schon lange eine makroökonomische Wirkung nur im Zusammenspiel von Staat und Wirtschaft erzielen. Das 1998 etablierte „Bündnis für Arbeit“ hat viele Handlungsfelder definiert. Allerdings konnte oft keine Einigung über den Instrumenteneinsatz gefunden werden.

### Neue Kooperationsmodelle

Trotzdem schreitet die Wirkungsverflechtung weiter voran. Immer häufiger wird über Wege zu einem starken gemeinsamen Agieren von Staat und Wirtschaft nachgedacht. Die Abläufe unterliegen oft ähnlichen Prozessen: Auf Druck oder im Dialog mit der Politik unterwirft sich die Wirtschaft bestimmten Selbstverpflichtungen oder es wird eine Art Soft Law geschaffen, mit dem experimentiert wird, bevor der Gesetzgeber neue Regeln kodifiziert. Auch neue Formen der Zusammenarbeit werden getestet: Die Public-Private-Partnership-Modelle (PPP) sind dafür ein gutes Beispiel. Auf anderen Feldern erledigen parastaatliche Strukturen vormalige Staatsaktivitäten.

Der Staat muss angesichts der aktuellen Entwicklungen seine Aktivitäten neu ausrichten. Wo das Optimum der entsprechenden Staatsquote liegt, ist sachlich schwer zu sagen. Die klassisch angelsächsische Quote von nahe 30 Prozent hat Vor- und Nachteile, genauso wie die klassisch europäisch-

Seit den sechziger Jahren sind die Sektoren Staat und Wirtschaft nicht nur in ihrem Wirkungsradius näher zusammengerückt, es haben sich auch immer größere Schnittmengen ergeben.

Unternehmen übernehmen heute immer mehr vormals öffentliche Aufgaben – mit den entsprechenden Erwartungen der Kunden. Staatliche und wirtschaftliche Regelkreise überschneiden sich mehr und mehr.

skandinavische von nahe 50 Prozent. Eine Staatsquote von etwa 40 Prozent und eine erhöhte Selbständigenquote von etwa 15 Prozent würden den neuen Herausforderungen an Staat und Wirtschaft wohl am ehesten gerecht werden. Das Ziel muss sein: weniger Staat – mehr Souveränität und Autorität.

Der zweite Veränderungsprozess betrifft die Unternehmen selbst. Diese haben heute meist einen globalen Markt oder sind jedenfalls dem globalen Wettbewerb ausgesetzt. Sie müssen die vielfältigen Wünsche der Kunden auf verschiedenen Kontinenten bedienen. Ein solches Unternehmen hat aber nicht nur Kunden, sondern auch Kapitalgeber, Arbeitnehmer und deren Interessenvertretung sowie Lieferanten, und schließlich muss es sich in der Gesellschaft positionieren.

In der „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ spielt heute die Wirtschaft eine viel größere Rolle als in der Vergangenheit. Und das nicht nur wegen der Beschäftigten, die mit Instrumenten der internen Kommunikation über Abläufe und in die Gesellschaft hineinwirkende Aktivitäten informiert werden. Unternehmen stehen unter verstärkter Beobachtung der Gesellschaft. Das gilt sowohl für die Aktionäre und Arbeitnehmer, die ein unmittelbares Interesse am Geschick der Firma haben, als auch für Kreditgeber, Steuerbehörden, Lieferanten und Händler. Hinzu kommt die soziale Umgebung des Unternehmens: die Standortgemeinden und ihre gesellschaftlichen Institutionen (Vereine, Parteien, Kirchen usw.). Viele Unternehmen unterliegen zunehmend auch der Aufmerksamkeit von Nichtregierungsorganisationen. Das Management muss also nicht nur ein plausibles Geschäftsmodell haben und eine effiziente Betriebsorganisation schaffen, sondern es muss Produkte und

Produktionsverfahren, Kunden- und Lieferantenbeziehungen öffentlich begründen.

Darüber hinaus übernehmen Unternehmen heute immer mehr vormals öffentliche Aufgaben – mit den entsprechenden Erwartungen der Kunden. Das gilt zum Beispiel für die Post, die vor der Privatisierung in jeder Gemeinde, ja in jedem Quartier eine Filiale unterhielt und quasi-gemeindliche Funktionen erfüllte. Heute steht die Post im internationalen Wettbewerb und muss auf Wettbewerbspreise achten. Oft übernehmen daher heute Unternehmen mit kleinen integrierten Agenturen frühere Postfunktionen.

Solche und ähnliche Beispiele zeigen aber nicht nur, dass wirtschaftliches Engagement heute anderen Rahmenbedingungen unterliegt, sondern auch, dass sich staatliche und wirtschaftliche Regelkreisläufe mehr und mehr überschneiden. Auch dieses führt zu mehr Aufmerksamkeit für die Unternehmen.

### Die Rolle des Marktes

Die Marktwirtschaft hat sich weitgehend durchgesetzt. Der Markt als Ordnungsfaktor ist akzeptiert. Die Unternehmen realisieren diesen Veränderungsprozess zunehmend und stellen sich sowohl in ihrer Corporate Governance als auch mit entsprechenden gesellschaftlichen Projekten darauf ein. Was sich in den achtziger Jahren mit so genannten Sozialbilanzen oder dem Sozialreport zunächst nach innen an die Beschäftigten richtete, ging in den neunziger Jahren – beginnend mit entsprechenden Umweltberichten der Unternehmen – darüber hinaus. Damit sollte auch gesellschaftliches Ansehen geschaffen werden.

Zugleich wächst der internationale Kampf um die besten Talente, und so

wird auch zunehmend über Möglichkeiten nachgedacht, gut qualifizierte Arbeitskräfte durch andere als finanzielle Anreize zu binden. Da die Unternehmen heute nicht nur mit ihren Produkten und Dienstleistungen überzeugen müssen, sondern auch für Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit stehen wollen, engagieren sie sich mehr und mehr in zivilgesellschaftlichen Projekten.

Heute gibt es eine Vielzahl von Unternehmensinitiativen – Anti-Aids-Projekte, Entwicklungsprogramme, Menschenrechtsaktivitäten – die alle weit über die jeweilige Firma hinausgehen. Unternehmen bauen Stiftungen auf, gründen Corporate Universities und beteiligen sich am Social or Cultural Sponsoring. „Geld wirksam zu verschenken ist fast so schwer, wie es zu verdienen“, sagt Bill Gates. Ethische Leitlinien, soziale, kulturelle Leitbilder – all das sind keine billigen Marketingmaßnahmen mehr, sondern Elemente einer neuen Unternehmenskultur. „Lieber Geld verlieren als Vertrauen“, sagte Robert Bosch.

Bedeutungsverlust des Staates, Bedeutungsgewinn der Wirtschaft – das hängt auch damit zusammen, dass Entscheidungsprozesse in der Wirtschaft schneller ablaufen als beim Staat. Inzwischen kann man von einem Land der drei Geschwindigkeiten sprechen: Die Finanzmärkte haben eine andere Entscheidungsgeschwindigkeit als die Warenmärkte und diese wiederum eine andere als der Staat. Die Wirtschaft unterliegt durch die Marktkräfte einem dauernden Anpassungsdruck. Beim Staat dominieren dagegen die strukturkonservativen Kräfte. Mit dieser Feststellung ist nicht entschieden, welche jeweils erzielten Ergebnisse unter Wertespekten die besseren sind. Weil aber alle drei Entscheidungsräume oft zusammenhängen, entwickeln sich die

Entscheidungs- und Legitimationsprozesse auseinander. Durch die geradezu asynchrone Entscheidungskultur entsteht erhebliches gesellschaftliches Konfliktpotenzial.

Durch diese fundamentalen Veränderungen unterliegt auch die Architektur der Gesellschaft einem Wandel. Ökonomisierung der Gesellschaft? Entstaatlichung? Wirtschaftlicher Absolutismus? Das alles sind Extrementwicklungen, die für eine Gesellschaft nicht gut sind. Was wir gegenwärtig in aufgeklärten europäischen Demokratien erleben, ist – positiv gewendet – weniger Staat und mehr Eigenvorsorge einerseits und mehr Wirtschaft, damit aber auch mehr Legitimationsverpflichtungen für sie, auf der anderen Seite.

Die „fünfte Gewalt“ trägt zunehmend nicht nur Kapital- und Produktverantwortung, sondern auch Verantwortung für die Entwicklung der Gesellschaft. Der Kantsche Imperativ gilt heute also auch für Unternehmen und ihre Manager: „Handle so, dass die Maxime deines Willens jederzeit zugleich als Prinzip einer allgemeinen Gesetzgebung gelten könnte.“

Es ist noch nicht entschieden, wie weit diese Entwicklung geht und gehen darf. Überdehnte Staatsfunktionen sind ebenso nachteilig wie eine überproportionale Dominanz der Wirtschaft. Es bleiben Kernkompetenzen bestehen, die besser vom Staat – oder in einem neuen Format von einer kommunitaristischen Gemeinschaft – wahrgenommen werden sollten. Die Neujustierung der Einfluss-Architektur verspricht aber zunächst eine neue Balance zwischen Staat und Wirtschaft, zwischen staatlicher und marktwirtschaftlicher Ordnung, zwischen Gemeinschafts- und Eigenvorsorge. Eine solche Klärung der Verhältnisse sollte im Interesse der Gesellschaft zügig angegangen werden.

Die Wirtschaft unterliegt durch die Marktkräfte einem dauernden Anpassungsdruck. Beim Staat dominieren dagegen die strukturkonservativen Kräfte.